



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Razvojna specializacija slovenskih razvojnih regij kot realen cilj ali le kot koristna razvojna usmeritev? Pogled z vidika kadrov
Robert Drobnič

Article information:

To cite this document:

Drobnič, R. (2018). Razvojna specializacija slovenskih razvojnih regij kot realen cilj ali le kot koristna razvojna usmeritev? Pogled z vidika kadrov, Dignitas, št. 77/78, str. 113-148.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/77/78-7>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**
FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**
EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**
FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Razvojna specializacija slovenskih razvojnih regij kot realen cilj ali le kot koristna razvojna usmeritev?

Pogled z vidika kadrov

Robert Drobnič

POVZETEK

Proces načrtovanja razvoja v regijah je večplasten in zato kompleksen. Prepričljivega odgovora na vprašanje, kateri je optimalni model načrtovanja razvoja v regijah, ni moč definirati, še posebej ne v pogojih brez druge ravni lokalne samouprave, kot je to primer v Sloveniji. Ker živimo v dinamični družbi, polni sprememb, ki jih generirata trg in tudi znanje kot osrednje gibalno razvoja v 21. stoletju, se naša pozornost vse bolj usmerja k razmišljanju o procesih načrtovanja razvoja v regijah z vidika kadrov. V prispevku predstavimo kompleksnost načrtovanja razvoja v regijah nasploh, pa tudi s poudarkom z vidika kadrov, na razlikovanje vplivov dejavnikov rasti. Hkrati nakazujemo na potrebo po nadaljnjem iskanju možnosti za uveljavitev razvojnih modelov »od spodaj navzgor« ter navajamo nekatere primere iz prakse na primeru Slovenije. V tem okviru ponudimo v razmislek smiselnost nadaljnjega razvoja razvojnih regij v Sloveniji z osredotočenjem na regijsko razvojno specializacijo in na večji izkoristek endogenih regijskih primerjalnih prednosti, predvsem kadrov in njihovega znanja v regijah. Pri tem povežemo območno razvojno paradigmo (»placed based policy«) z modelom učečih se regij ter se hkrati spogledujemo s teorijami institucionalne ekonomije ter pokažemo na nekatere nedoslednosti pri ukrepih spodbujanja podjetništva. V prispevek na primeru Slovenije najprej dokazujemo, v Sloveniji že imamo vzpostavljene osnovne mehanizme več nivojskega sistema upravljanja, ki pa se jih ne zavedamo dovolj. In drugič, dokazujemo, da so le ti dobra podlaga za načrtovanje in izvajanje politike regionalnega razvoja, tudi v odsotnosti druge ravni lokalne samouprave, torej pokrajin. V prispevku poudarjamo, da smer regionalnega razvoja v Sloveniji lahko pomembno določijo regijska telesa, predvsem

regijski razvojni sveti in razvojni sveti, ki lahko bistveno bolje kot država, prepoznajo primerjalne prednosti in regijsko razvojno specializacijo ter jo tudi pomagajo udejanjati, pod pogojem usposobljenih kadrov iz gospodarskih subjektov in z izvajalci lokalnih nalog širšega pomena ter izvajalci splošnih razvojnih nalog države v regijah.

Ključne besede: regije, regionalni razvoj, načrtovanje razvoja, razvoj kadrov, razvojni modeli, razvojna specializacija, usklajevanje, javna uprava, več-nivojsko upravljanje.

Regional development specialisation of development regions in Slovenia as a realistic goal or only as an useful standpoint? The human resources perspective

ABSTRACT

The process of development planning in regions is multilevel in thus a complex process. There is no a very convincing answer to the question, which is the most optimal model of development planning in regions; especially not under the conditions without existance of second level of local selfgovernment, as this is the case in Slovenia. Since we live in a dinamic society, which is full of changes, generated by market conditions and knowledge as the important development factor in the 21st century, our focus within the processes of develoment planing in regions is given to human resources. In this article we present the complexity of the regional development planning in general, but also with special emphasis on human resources. We emphasise the diferentiation in the context of influencing the growth factors. At the same time we show the need for further discovering the possibilities for implementation of »bottom up« development models and we present some practices on the case of Slovenia. In this framework we consider and discuss the relevance of further development of development regions in Slovenia by emphasising the regional development specialisation and better use of endogenous regional comparative advantages, mostly human resources and their kno-

wledge in regions. At the same time we try to link placed based policy with the learning regions model. We consider the relevance of the theory of institutional economy and show some practical examples with inconsistencies in Slovenia in the field of promoting entrepreneurship. The article proves that basic mechanisms of multi level governance in Slovenia exist, but the society as such is not aware enough of their existence. Secondly, the article proves that those mechanisms are good ground for programming and implementing the regional development policy, also in the conditions of absence of second level of selfgovernment. The article stresses the importance of regional bodies, especially regional development councils and development councils in Slovenia. Those councils can, much better as the state could, recognise both, the comparative advantages and regional development specialisation. Even more, they can help to implement it, with the help of human resources working in companies and with the implementors of local tasks of wider importance and the implementors of general development tasks of the state in the regions.

Key words: regions, regional development, development planning, human resource development, development models, development specialisation, coordination, public administration, multi level governance.

Uvod

Namen prispevka je opozoriti na pomembno razvojno vprašanje vzpostavitve ustreznega razvojnega modela več-nivojskega upravljanja, s katerim bi država učinkovitejše spodbujala razvoj v regijah, še posebej pa razvoj kadrov v regijah, na podlagi medsebojno usklajenih medresorskih razvojnih politik in z upoštevanjem primerjalnih prednosti regij. Kako naj torej država in v njenem imenu javna uprava z učinkovitejšo izrabo kadrovske kapacitete v regijah spodbudi razvoj podjetništva in vsesplošni razvoj, ki bi pripeljal do večje konkurenčnosti in posledično višjega življenjskega standarda prebivalcev, na primeru države Slovenije? Ob odsotnosti druge ravni lokalne samouprave se obstoječi programi ukrepov horizontalnih politik in zakonodajne rešitve s področja spodbujanja razvoja, v veliki meri izvajajo z upoštevanjem t.i. načela »od zgoraj navzdol« (od ministrstev, vladnih služb

in izvajalskih institucij države do območij vseh 212 občin) in ne »od spodaj navzgor« (od identificiranja razvojnih potreb v 12 razvojnih regijah), kar ima za posledico manj učinkovito izrabo razvojnih potencialov v regijah, vključno s kadrovskimi potenciali. Tudi načrtovanje razvoja kadrov ostaja domena nacionalnih programov, saj ministrstva in izvajalske institucije pri odločanju o namenih in načinih dodeljevanja, pri dodeljevanju sredstev za razvoj kadrov, pretežno upoštevajo nacionalne in ne regijsko specifičnih kriterijev. V zvezi z zgoraj navedenim se pojavlja vrsto vprašanj. V tem prispevku bomo izpostavili nekaj najbolj relevantnih in skušali podati usmeritve za reševanje le teh. Prispevek bo opozoril na težave pri usklajevanju horizontalnih politik in podal argumente zanje. V nadaljevanju bo opozoril na nujnost spodbuditev razvoja kadrov in podal usmeritve za razmislek o dejanski uporabi koncepta več-nivojskega upravljanja¹, ki bi vključeval soodločanje o ukrepih za razvoj, še posebno razvoj kadrov, na nižjih teritorialnih ravneh.

1. Načrtovanje regionalne politike z vidika kadrov, z upoštevanjem več-nivojskega upravljanja, razvojne paradigme in kolizije med sektorskimi in regijskimi razvojnimi cilji

Pomemben sestavni del endogene² in horizontalne³ regionalne politike za regijsko razvojno načrtovanje⁴ in izvajanje razvojne politike so kompetentni in dobro usposobljeni kadri v javni upravi na nacionalni in regionalni ravni. Pri horizontalni oziroma celostni regionalni politiki je zaradi njene vpetosti v številna re-

¹ »Multilevel governance oziroma večnivojsko upravljanje je sodoben koncept, ki omogoča vsem deležnikom izraziti njihove potrebe in probleme tako na nadnacionalnih kot subnacionalnih ravneh ter hkrati najti rešitve za te probleme«. (Crisan, 2008, str. 98).

² Endogena regionalna politika je skupek razvojnih aktivnosti, usmerjenih v zasledovanje regionalnih razvojnih ciljev, kjer imajo prednost pri pridobivanju sredstev prednostna območja. (ZSRR-2, 3. člen).

³ Horizontalno regionalno politiko razumemo kot teritorialno (»place based«) koordinacijo sektorskih razvojnih politik, ki pomembno vplivajo na regionalni razvoj. S teritorialno koordinacijo sektorskih politik na ravni 12 razvojnih regij se želi doseči njihove sinergije in s tem večjo učinkovitost kot tudi komplementarnost z razvojnimi odločitvami na nižjih teritorialnih ravneh. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je opredelil pojem teritorialnega dialoga kot načina delovanja horizontalne regionalne politike, ki vključuje razvojne partnerje različnih teritorialnih ravni.

⁴ O razvojnem načrtovanju z vidika medresorskega usklajevanja govori Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 44/2007.

sorna ministrstva kvaliteta in zadostno število kadrov na področju načrtovanja še posebej pomembno, saj je treba veliko aktivnosti izvesti v medsektorskem usklajevanju med kadri, zaposlenimi na različnih razvojnih ministrstvih. Zaradi pristopa od spodaj navzgor pa je pri endogeni in horizontalni regionalni razvojni politiki pomembna ustrezna kadrovska struktura na lokalni in regionalni ravni. V nasprotnem primeru ne more priti do razvojnih pobud in zametkov ter nastanka razvojnih programov in projektov z nižjih teritorialnih ravni.

Tako neoklasična kot druge teorije so obravnavale institucionalne spremembe, predvsem v smislu spremljanja problemov v procesu odločanja, redko pa so bile obravnavane kot endogeni, historično fenomen. Navedeno je nekoliko nenavadno, saj so bile prav evolucijske teorije tiste, ki so pravzaprav pokazale na pomembnost interakcij med posamezniki, kar je preraslo v pojav institucij. Sčasoma se je razvilo celotno ogrodje za razlago dinamičnosti obnašanja, na podlagi vključevanja številnih mehanizmov s povratnimi informacijami, v katero so vključeni tako ljudje, kot skupine ljudi in tudi institucije ter različne norme oziroma pravila. Rezultat tega razvoja je nastanek večnivojskega sistema. Enostavni evolucijski modeli namreč niso bili več zadostni za formalizacijo celotnega okvira.⁵

Za razliko od klasične teorije organizacije (ki organizacijo obravnava kot mehanski sistem), se je neoklasična teorija organizacije prvenstveno ukvarjala s človeškimi zmogljivostmi in njihovo vlogo pri organiziranju. Organizacijo je obravnavala tudi kot socialni sistem, v katerem so glavni sestavni elementi ljudje in odnosi med njimi. Eden najvidnejših predstavnikov neoklasične teorije Mayo je dokazal, da dobri medsebojni odnosi lahko premagajo nevšečnosti, ki jih povzročajo slabe fizikalne delovne razmere, s katero je znanosti prinesel »teorijo o medčloveških odnosih«⁶.

Samo dobri medčloveški odnosi v instituciji pa sami po sebi še ne morejo rešiti kompleksnih vprašanj regionalnega razvoja. Za to je potrebno poiskati kompleksne rešitve in preostale dejavnike vplivanja, tako v okviru teorije človeškega kapitala oziroma teorije o človeških virih, ki se je razvila v okviru sodobne teorije organizacije kot v okviru znanja ter upravljanja z znanjem.

⁵ Den Bergh, Stagl, 2003, str. 312-313.

⁶ Nograšek, 2013, str. 13.

Politika regionalnega razvoja je kompleksna in sestavljena iz različnih med seboj povezanih dejavnikov. Zato se je pri njenem proučevanju potrebno nasloniti še na druge razvojne teorije, ki nasprotno od klasične ekonomske teorije, temeljijo na zgoščevanju produkcijskih faktorjev na določenih območjih. Hkrati pa ne smemo pozabiti, da morajo biti ti koncepti v nujnem sozvočju s teorijami s področja upravljanja, organizacijsko teorijo in teorijo človeških virov. Posamezna območja so namreč prepoznana kot ustrezna za ustvarjanje gospodarske rasti, zaradi zelo različnih dejavnikov. Ti so lahko na primer zanimiva oziroma strateška geografska lokacija ali pa kombinacije različnih drugih dejavnikov, kot so: tesna povezanost različnih institucij, dober in hiter pretok informacij, velik obseg človeškega in socialnega kapitala ter jasna razvojna usmerjenost. To so območja z značilnostmi industrijskih okolišev ali ustvarjalnih okolij ali učečih se regij. Ocenjujemo, da so med potencialnimi območji učečih se regij so tudi slovenske razvojne regije.

Regionalne politike ni mogoče načrtovati in je udejanjiti z izborom enega ukrepa, ampak jo tvori kombinacija ukrepov. To pomeni, da je treba sprejemati vrsto odločitev o tem, kateri ukrepi tvorijo regionalno politiko. Regionalni razvoj je odločanje o sredstvih, ki so na voljo. Načrtovanje naj bo podvrženo razmišljanju, s kakšno kombinacijo ukrepov dosežemo najbolj učinkovito izvedbo, in ne temu, čigava – v smislu resornih ministrstev – so sredstva. Po teoriji organizacije samo ustrezna umeščenost ni odločujoč dejavnik. Procse je treba znati načrtovati skupaj, sintezno. V tem smislu je domet endogene regionalne politike omejen, zato je regionalno politiko smiselno in nujno razumevati tudi skozi horizontalno⁷ prizmo. To trditev naj podkrepimo še z argumentom, da je regionalna politika determinirana s stopnjo usklajevanja in usklajenosti vsebin ukrepov regionalnega razvoja od spodaj navzgor, ki ga predstavljajo izražene potrebe regij, in od zgoraj navzdol, ki ga predstavljajo izražene odločitve države, torej celotne države in ne zgolj posameznega ministrstva, ki je pristojno za regionalni razvoj.

Pobude za ukrepe regionalne politike se s pomočjo pospeševalne vloge države v Sloveniji izražajo v največji meri prek kohe-

⁷ Horizontalno regionalno politiko bi lahko imenovali tudi integrativna oziroma celostna, saj gre pri njej za cilj celostne obravnave posameznega območja, ki vključuje različne akterje na nacionalni ravni in na različnih ministrstvih ter deluje sinergično

zijske politike Evropske Unije, ki prispeva največji delež razvojnih sredstev. V obdobju 2007–2013 je bilo teh sredstev okrog 4 milijarde evrov, od tega za regionalno politiko v ožjem smislu⁸ okrog 586 milijonov evrov.⁹ V obdobju 2014–2020 je na voljo okrog 3 milijarde evrov, za razvoj regij v smislu vnaprejšnjih indikativnih alokacij določenih sredstev posameznim regijam pa sredstva niso predvidena. Evropska kohezijska politika je tista, ki je v času od vstopa Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju: EU) v največji meri z alokacijo sredstev skrbela za razvoj v regijah, tako za infrastrukturne projekte v regijah, kot za sofinanciranje razvoja kadrov preko Evropskega socialnega sklada¹⁰.

Pomen različnih ekonomskih politik, ki vplivajo na razvoj v regijah, se tudi v Sloveniji s časom spreminja. O povečanju pomembnosti strukturnih politik in politike trga dela po vstopu Slovenije v EU govorita Mrak in Wostner.¹¹ Slovenija si je po pridobitvi polnopravnega članstva v EU leta 2004 zastavila ključni gospodarski izziv, kako doseči čim bolj optimalno kombinacijo doseganja dveh strateških ciljev, ki sta ekonomsko gledano kontradiktorna. Avtorja poudarjata, da je bil prvi cilj znatno povečati stopnjo gospodarske rasti v državi in na ta način pospešiti proces zmanjševanja razkoraka v stopnji razvitosti med Republiko Slovenijo in povprečjem EU. Ta cilj je bil eksplicitno zapisan v Strategiji razvoja Slovenije do leta 2013. Drugi cilj je bil čimprejšnji prevzem evra. Z vstopom v t. i. mehanizem deviznih tečajev ERM2 se je, poudarjata avtorja, država dejansko že leta 2004 odpovedala svoji monetarni politiki. Ta je v preteklosti predstavljala enega od temeljev celotne slovenske ekonomske politike. To pa hkrati pomeni, da se je s to odločitvijo relativni pomen tistih ekonomskih politik, ki so ostale v pristojnosti države Slovenije, to pa so zlasti fiskalna politika, politika trga dela in druge strukturne politike, bistveno povečal.

Ta argument pove, da je politika trga dela postala za Slovenijo pomembnejša, s tem pa tudi vloga kadrov v razvojni politiki. Ti argumenti govorijo v prid potrebe po nadgradnji sistema načrto-

⁸ Z izrazom regionalna politika v ožjem smislu imamo v mislih tista sredstva, ki so bila v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013, indikativno opredeljena z višinami kvot po posameznih 12 razvojnih regijah.

⁹ Operativni programi krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013, str. 98.

¹⁰ Evropski socialni sklad je glavni finančni instrument EU za vlaganje v ljudi. Podpira zaposlovanje in ljudem pomaga okrepiti njihovo izobrazbo in sposobnosti, ki izboljšajo njihove zaposlitvene možnosti.

¹¹ Mrak, Wostner, 2007, str. 641.

vanja in izvajanja razvoja v regijah. Po letu 2014 strukturne politike niso več vnaprej namenile v operativnih programih določene količine sredstev za podporo regijskim projektom, zaradi česar bi se morale pripoznati večjo težo preostalim politikam, fiskalni politiki in politiki trga dela.

Ne glede na odsotnost pokrajin imajo v Republiki Sloveniji regije oziroma razvojne regije določeno vlogo in določene pristojnosti, in sicer po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju: ZSRR). Razvojne regije so v 6. členu omenjenega zakona definirane kot temeljne funkcionalne teritorialne enote za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja, ki jih v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na katerih je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev.

Razvoj v regijah je treba načrtovati. ZSRR v 4. členu določa, da so za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja pristojne občine in država. Zakon razvojnim regijam nalaga pripravo regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju: RRP), s katerimi se uskladijo razvojni cilji v regiji ter določijo instrumenti in viri za njihovo uresničevanje (ZSRR-2, 13. člen). Prva faza načrtovanja razvoja regij je analitična podlaga. Izhodišče za načrtovanje so podatki in kazalniki, ki kažejo razvitost regije. Na njihovi podlagi lahko posamezno regijo označimo kot bolj razvito ali manj razvito oziroma regije primerjamo med seboj. Načrtovanje torej nujno zahteva tudi kazalnike dosedanjega razvoja in kreiranje kazalnikov prihodnjega razvoja. Ko načrtujemo razvoj, se s tem že odločamo. Na to opozarja Bučar:¹² »Planiranje je odločanje. Čim več imamo relevantnih in usklajenih informacij, lažje planiramo. To pa je odvisno od splošne razvitosti sistema. Čim bolj je sistem razvit, lažje planira.«

Načrtovanje razvoja hkrati pomeni načrtovanje investiranja. Oboje je treba načrtovati na različnih ravneh upravljanja. OECD¹³ definira okvirne pogoje za učinkovito investiranje in pri tem poudarja 14 načel. Pri tem ne definira investiranja na posameznih področjih, ampak ostaja na splošni ravni in opredeljuje načela, ki naj se upoštevajo v okviru različnih ravni upravljanja. Za našo rabo naj navedemo za nas najbolj relevantna:

¹² Bučar, 1981, str. 297 in 298.

¹³ Why develop principles on public investment across levels of government, 2012, str. 3–33.

1. Zagotovitev javnega investiranja v kontekstu območnih in k rasti usmerjenih strategij.
2. Povečanje kvalitete vladanja na subnacionalni ravni, vključno z integriteto.
3. Priprava podatkov na subnacionalni ravni in njihova uporaba v podlagah za odločanje.
4. Sodelovanje med različnimi sektorji za doseganje integriranega pristopa k investiranju.
5. Spodbujanje in utrjevanje sodelovanja na subnacionalnih ravneh vladanja.
6. Sodelovanje med različnimi večnivojskimi ravnmi za usklajeno investiranje.
7. Trud za izboljševanje kakovosti in skladnosti zakonodaje na različnih ravneh upravljanja.
8. Vpeljava tehničnih in upravljavskih znanj na ravni odločitve o investiciji.
9. Uporaba spremljanja in vrednotenja, ki izboljšujejo javne investicije.

Za naše proučevanje je še posebej zanimivo prvo načelo. To se naslanja na Barcino območno razvojno paradigmo¹⁴ in jo poveže z v rast usmerjenimi razvojnimi strategijami. Evropska kohezijska politike¹⁵ v finančni perspektivi Evropske unije za obdobje 2014–2020, je bila utemeljena prav z omenjeno novo paradigmo regionalnega razvoja in ki kot izhodiščni cilj poudarja rast in delovna mesta ter preorientacijo od infrastrukturnih projektov k t. i. mehkim vsebinam, tudi k razvoju kadrov, predvsem v povezavi z inovativnostjo.

Pri prvem načelu OECD izpostavi, da morajo pristopi nacionalnih politik in regijske razvojne strategije pripoznati dejstvo, da so viri (gospodarske) rasti in ovire, ki jo omejujejo, pogosto regijsko specifične. Gospodarstvo ne raste enako na celotnem območju države. OECD poudarja, da so nekateri dejavniki rasti, npr. izobraževanje in usposabljanje, pomembni za vse tipe regij ter da izobra-

¹⁴T. i. »EU Place-based development policy« je nastala na podlagi t. i. Barcinega poročila (Barca, 2009), h kateremu so prispevale raziskave predvsem s področij: rasti, institucij, teritorialnih razsežnosti, kohezijske politike, regijske inovativnosti in socialne vključenosti.

¹⁵Evropsko kohezijsko politiko lahko razumemo kot regionalno politiko v širšem smislu, v smislu evropske regionalne politike. »Po ustanovitvi Evropskih skupnosti je bilo iz ekonomskih kazalcev (BDP, brezposelnost, hitrost razvoja) mogoče razbrati, da se gospodarstva držav članic niso razvijala povsem usklajeno. To je postalo še očitneje, ko so v EU vstopile nove članice južne Evrope – Grčija leta 1981 ter Španija in Portugalska leta 1985. Ker so bile že na začetku evropskih integracij razlike med posameznimi območji v EU, je EU oblikovala posebno kohezijsko politiko, ki jo uresničuje na osnovi projektov, ki so financirani iz strukturnih in kohezijskega sklada« (Mulec, 2008, str. 16).

ževanje predvsem minimizira delež nizko izobraženih delavcev. Relativna pomembnost dejavnikov rasti je različna glede na stopnjo gospodarskega razvoja regije. Pri bolj ruralnih regijah velja, da so najpomembnejši dejavniki rasti tisti, ki so značilni oziroma specifični za to posamezno regijo. Tako bodo ekstremni vremenski pogoji lahko uporabni za testiranje avtomobilov ali npr. za razvoj solarnih tehnologij, kar daje spodbude za razvoj podjetništva na področju izkoriščanja obnovljivih virov energije. Na urbanih območjih pa so dejavniki, ki navadno vplivajo na rast, sledeči: stopnja izobrazbe, intenzivnost vlaganj v raziskave in razvoj, gostota poseljenosti in kvaliteta institucij.¹⁶

Medtem ko OECD kvaliteto institucij (kvaliteto vladanja, učinkovito sodelovanje med različnimi sektorji, utrjevanje sodelovanja na subnacionalnih ravneh vladanja, trud za izboljšanje kakovosti in skladnosti zakonodaje) opredeli kot enega izmed pomembnih dejavnikov rasti, Acemoglu in Robinson¹⁷ dokazujeta, da sta kvaliteta institucij in način njihovega delovanja na dolgi rok celo odločilnega pomena za razvoj in za nastanek razvojnih razlik med regijami. Svojo tezo dokazujeta s številnimi primeri velikih razvojnih zaostankov v državah oziroma območjih, ki močno zaostajajo zgolj zaradi napačnih odločitev o načinu delovanja institucij in njihovem ustroju. Pri tem navajata primer Severne in Južne Koreje ter izredno velike razvojne razlike med njima.

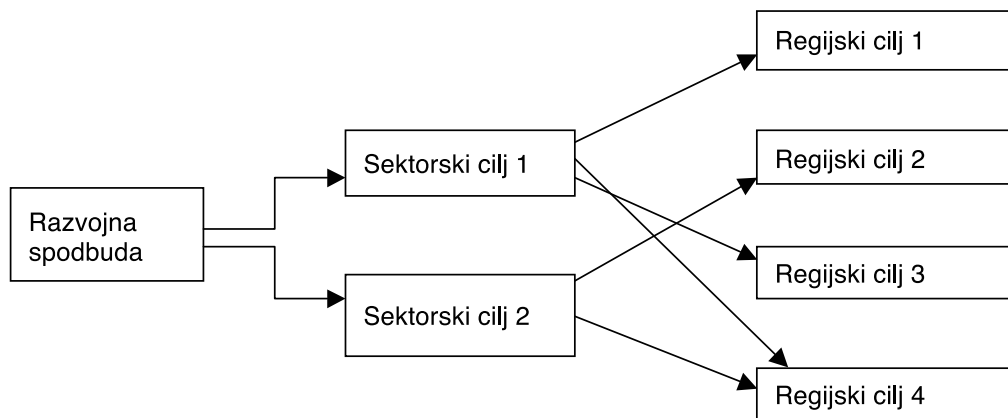
V Sloveniji sistem regionalnega razvoja tvorijo država (ki jo sestavlja množica upravnih in drugih institucij) ter občine. V ta sistem v okviru ZSRR vstopa tudi razvojna regija s svojimi posvetovalnimi in odločevalskimi organi: tripartitnim regijskim razvojnim svetom (ki ga sestavljajo predstavniki občin, gospodarstva in nevladnih organizacij) in svetom regije, ki ga sestavljajo župani oziroma predstavniki občin. Sistem regijskega načrtovanja je tako doživel večje spremembe oziroma zametke večjih sprememb in se s tem razvija. Bolj kot bo sistem razvit, tako v horizontalnem smislu usklajenega delovanja med ministrstvi kot v vertikalnem smislu usklajenega sodelovanja države z razvojno regijo in razvojne regije z občinami, lažje bo potekalo načrtovanje ter lažje in transparentnejše bo sprejemanje odločitev. V sistem planiranja in odločitev tako poleg države in občin počasi vstopajo še posvetovalna in odločevalska telesa, s čimer so bili podani zametki ozi-

¹⁶ Teritorial Reviews, Slovenia 2011, 2012, str. 6.

¹⁷ Acemoglu in Robinson, 2012, str. 72-75.

roma podlage za učinkovito večnivojsko odločanje. Na mestu se ponuja vprašanje, ali je mogoče pričakovati razvoj učinkovitega večnivojskega upravljanja brez ustanovitve pokrajin. To sicer ni ključno vprašanje v našem prispevku, ne glede na to skušamo v določeni meri nanj odgovoriti v zaključku.

Slika 1: Logični diagram ciljev spodbud s sektorskimi in regijskimi cilji



Vir: Smiselno povzeto po Mesec (2011, str. 105).

Regijske cilje skušamo dosežati prek razvojnih spodbud.¹⁸ Posamezen sektorski cilj se lahko odraža v več regijskih ciljih. Določena množica sektorskih ciljev vpliva na določeno množico regijskih ciljev. Možno je tudi, da več sektorskih ciljev vpliva na en regijski cilj. Odsotnost enega sektorskega cilja lahko tako močno vpliva na enega ali več regijskih ciljev. Sektorski ukrep ali več sektorskih ukrepov pa lahko na drugi strani močno podpre posamezen regijski cilj, ki s tem dobi realno možnost za realizacijo. Pri regijskih ciljih, katerih doseganje je odvisno od več sektorskih ciljev, je tveganje za njihovo doseganje večje kot pri regijskih ciljih, ki so vezani le na en sektorski cilj.

Usklajevanje načrtovanja razvoja na več ravneh nas sili v odločanje o regionalizaciji. Kvalitetno načrtovanje programov ali ukrepov je predpogoj uspešne regionalne politike, ki pa še ne pomeni

¹⁸ Dodeljevanje razvojnih spodbud opredeljuje Uredba o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike, Uradni list RS, št. 24/2011, 16/2013, 78/2015.

avtomatično njihovega učinkovitega izvajanja. Izkušnje izvajanja RRP v Sloveniji so različne. Naj opozorimo na primer iz prakse, ki kaže na nezmožnost realizacije načrtovanega programa. Vodeb in Rogina,¹⁹ ki sta proučevala izvajanje RRP Koroške regije v obdobju 2007–2008, sta ugotovila, da načrtovanega razvojnega modela ni mogoče realizirati, ker imajo lokalni interesi prednost pred razvojnimi izzivi. Iz odobrenih regionalnih sredstev v višini 28 milijonov EUR so se namreč v prvem obdobju izvajanja iz tega regionalnega vira sofinancirali projekti, ki podpirajo predvsem četrti cilj programa: izboljšati prometno dostopnost, ohraniti poseljenost podežolja in čisto okolje ter povečati kakovost bivalnega okolja. Avtorja poudarjata, da je za uspešen razvoj regije bistvenega pomena ureničevanje predvsem prvega cilja – ustvariti tehnološko-razvojno platformo za konkurenčno gospodarstvo regije, ki bo omogočalo razvoj novih produktov z višjo dodano vrednostjo in odprtje novih zahtevnejših delovnih mest –, ter tretjega cilja regije – vzpostaviti izobraževalno platformo za pridobivanje visoko usposobljenih in ustvarjalnih ljudi tako znotraj kot zunaj regije, ki bodo podpirali razvoj inovativnega gospodarstva ter ustvarjanja novih visokokakovostnih delovnih mest in samozaposlitve. Kot navajata, so bili v navedenem obdobju v regiji prisotni razvojni programi, ki podpirajo lizbonske kriterije (povečevanje kakovostnih delovnih mest in izboljševanje razvojne intenzivnosti v gospodarstvu), vendar nosilci teh vsebin niso imeli podpore za izvedbo svojih projektov na regionalni ravni. V regiji se pojavlja paradoks, da se nad strateškimi cilji pojavljajo parcialni cilji, ki ne podpirajo razvojnih usmeritev, ampak parcialne lokalne interese.

Takšen primer nam poda več iztočnic za razmislek. Vzrokov za tak paradoks je lahko več. Domnevamo, da je eden od njih nejasna oziroma ne dovolj opredeljena pristojnost za načrtovanje in uveljavitev regijskih ukrepov in projektov. Župani oziroma predstavniki lokalnih skupnosti, ki delujejo v posvetovalnih oziroma odločevalskih telesih, so pristojni in odgovorni za ukrepe na ravni občin. Četudi so župani sestavni del organa sveta regije, so še vedno odgovorni vsak za svojo občino. Izvoljeni so bili na ravni občine in zagotavljati morajo izvedbo aktivnosti iz svojega programa, zaradi katerega so jih volivci izvolili. Določen regijski projekt je lahko kvaliteten, razvojni in dolgoročen, pa ga župan ne

¹⁹ Vodeb in Rogina, 2009, str. 251–261.

bo podprl, saj bo dal prednost drugim projektom v svoji občini. Zaradi navedenega je bolj smiselno razmišljati o organu, ki bo sestavljen večpartitno in v katerem bodo imeli predstavniki občin sicer določeno, vendar ne odločilno težo.

Na znatne izzive pri načrtovanju razvoja naletimo tudi na nacionalni ravni. Ministri so pristojni za uveljavljanje ukrepov na nacionalni ravni, na podlagi pristojnosti, ki jim jih dajejo Zakon o vladi Republike Slovenije, Zakon o državni upravi in področni zakoni. Ti dajejo podlago za načrtovanje in izvajanje ukrepov s posameznih področij, s katerimi uresničujejo izvajanje nacionalnih politik. Izjema je minister, pristojen za regionalni razvoj, ki je pristojen za načrtovanje in uveljavljanje regijskih ukrepov. Vendar pa njihovo načrtovanje in izvajanje mnogokrat poseže v ukrepe, ki so v izvirni pristojnosti drugega ministrstva. Temu pojavu lahko rečemo tudi redna aktivnost v okviru horizontalne politike regionalnega razvoja. Ta pomeni nenehno potrebo po usklajevanju razvojnih politik resornih ministrstev z regionalno politiko.

Takšno usklajevanje je težavno zaradi več razlogov. Prvič zaradi različnih pristopov skozi čas pri umeščanju regionalnega razvoja v razvojne strategije. V določenem obdobju (2001–2006) je regionalni razvoj predstavljala samostojna Strategija regionalnega razvoja Republike Slovenije,²⁰ ki je kasneje postala sestavni del drugih dokumentov oziroma Strategije razvoja Slovenije²¹. Drugi razlog za težavno usklajevanje je v mnogih spremembah pri umeščanju vsebine regionalnega razvoja v strukture posameznih ministrstev, ki se večinoma zgodijo zaradi menjav vlad. Dokaz za to je, da je bil regionalni razvoj od 1999 dalje v pristojnosti več različnih ministrstev: Ministrstva za ekonomske odnose in razvoj, Ministrstva za gospodarstvo, Službe Vlade RS za regionalno politiko, Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Tretji razlog je težavno usklajevanje relativne avtonomnosti posameznih ministrstev pri izvajanju ukrepov sektorskih politik brez upoštevanja regijskih kriterijev. Ob odsotnosti druge ravni lokalne samouprave so ministri pristojni za vodenje razvojnih politik na nacionalni ravni. Regijski kriteriji se upoštevajo le v primeru, da to eksplicitno

²⁰ Sprejeta na 38. seji Vlade RS dne 26. 7. 2001.

²¹ Trenutno veljavna je Strategija razvoja Slovenije, ki ima 12 razvojnih ciljev Slovenije, med katerimi pa neposredno ni ciljev s področje regionalnega razvoja. Več o tem na: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2017/srs2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf. 30.4.2018

določa zakon s področja regionalnega razvoja. To upoštevanje pa je relativno ter odvisno od številčnosti in moči pozivov ministra, pristojnega za regionalni razvoj, ter njegove politične moči v vladi. Vse to kaže, da je težavno usklajevanje najverjetneje posledica nejasnosti na področju regionalne politike in da obstaja pomanjkanje (politične) volje po pregledni regionalni politiki.

Razvitost regije je povezana z razvojem kadrov. Statistika in ekonomska stroka regije razvrščata glede na njihovo stopnjo razvitosti, ki jo v znatni meri določa stanje na področju trga dela in kadrov. V ožjem ekonomskem smislu se med ključne kazalnike razvoja regij uvrščajo predvsem: bruto domači produkt na prebivalca regije, stopnja brezposelnosti v regiji in povprečna bruto plača na zaposlenega v regiji. Poleg gospodarske moči regije ti kazalci nakazujejo na stanje na trgu dela in na življenjski standard. V širšem smislu lahko med kazalnike razvoja regij uvrstimo še tiste kazalnike, ki kažejo: stopnjo izobrazbe, podjetniško dinamiko, stopnjo socialne kohezije, demografsko stanje v regiji in stanje okolja. Vsi navedeni razvojni kazalniki regije so povezani s kadri in njihovim razvojem, zato je kadrovska funkcija za razvoj regije vitalnega pomena. Razvoj regije je odvisen od uspešnosti posameznika pri delu, od inovativnih in uspešnih podjetij, pa tudi od uspešnosti regijskih in državnih institucij, ki opravljajo pospeševalno funkcijo uprave ter oblikujejo in ponujajo različne programe usposabljanja in izobraževanja v regiji. Zato mora biti kvalitetno načrtovanje s področja razvoja človeških virov pomemben sestavni del načrtovanja razvoja regije. Težko si predstavljamo učinkovito izvajanje RRP brez povezovanja regijskih razvojnih projektov s programi in projekti razvoja kadrov. Zaradi manjka vmesne ravni lokalne samouprave, pokrajin, se soočamo z vprašanji načrtovanja razvoja na regijski ravni, kot na primer katere institucije v regiji, ki so z vidika kadrov za regijo pomembne, bodo sodelovale pri pripravi regijskih programov in RRP. Kdo bo programe in posledično projekte razvoja kadrov na regijski ravni pripravljal, kdo jih usklajeval in s kom, kdo bo o njih odločal? Kdo bo zagotovil, da bodo ukrepi s področja razvoja kadrov komplementarni drugim, investicijskim projektom, ki bodo skupaj pomenili dodano razvojno vrednost temu geografskemu območju?

Seveda pa se načrtovanje razvoja v regiji ne more zaključiti brez odobritve razvojnega programa na nacionalni ravni, saj morajo biti v regiji izbrane vsebine usklajene z resornimi politikami, pa tudi

sredstva se morajo načrtovati, največ se jih namreč pričakuje s strani resorjev. Tudi potrditev RRP s strani ministrstva, pristojnega za regionalni razvoj, še ne zagotavlja uspeha, saj je treba v postopku medresorske koordinacije v razvoj kadrov v regijah vključiti še za razvoj kadrov pristojna ministrstva – torej resorje, pristojne za šolstvo, visoko šolstvo, delo in zaposlovanje, ker pa je celoten razvoj kadrov vezan na dogajanja v gospodarstvu, tudi resor, pristojen za gospodarstvo. Tako se pojavi potreba po več-nivojski koordinaciji, ki ima v sistemu ene ravni lokalne samouprave in v sistemu relativno avtonomnih ministrstev, ki samostojno odločajo o ukrepih v okviru svojih sektorskih politik, le delno ozirajoč se na enakomerno regijsko porazdelitev sredstev v okviru ukrepov, precej težav. Te se multiplicirajo v primeru, ko takšni več-nivojski koordinaciji dodamo še eno raven, to je Evropsko komisijo oziroma vidik koriščenja sredstev evropske kohezijske politike.

2. Konkurenčnost regij, primerjalne prednosti regije in vloga kadrov

Razvoj v regijah načrtujemo s ciljem doseganja konkurenčnosti, ki je dejavnik razvoja. Tako posamezniki kot podjetja in regije v pogojih globalne tržne ekonomije na trgu nastopamo v različnih vlogah: kot kupci, prodajalci, proizvajalci, ponudniki, povpraševalci in podobno. Pri tem smo sestavni del globalne konkurence in predstavljamo trg. Ko nastopamo na trgu, bodisi v vlogi povpraševalca ali ponudnika, izpostavljammo svoje lastnosti, prednosti, zaradi katerih smo konkurenčni. Te lastnosti lahko imenujemo »primerjalne prednosti«.

Termin »primerjalna prednost« izvira iz teorije primerjalnih prednosti, ki jo je razvil David Ricardo leta 1817, ko je pravzaprav razširil teorijo Adama Smitha²² iz leta 1776. Smith je namreč razvil teorijo absolutnih prednosti menjave, na osnovi katere naj bi države izvažale tiste izdelke, ki jih proizvajajo z absolutno najnižjimi stroški. S tem je Smith ovrgel teorijo iz 16. stoletja, ko je veljalo prepričanje, da je za mednarodno menjavo najboljši velik izvoz in majhen uvoz. Ricardova teorija primerjalnih prednosti torej pravi, naj se država specializira v proizvodnji tistega blaga, pri kateri dosega relativno nižje stroške v primerjavi z drugimi državami. Te

²² Več o tem Smith, A. Bogastvo narodov. Studia humanitatis, Ljubljana, 2010.

proizvode naj nato izvaža, ostale pa uvaža. Heckscher in Ohlin sta leta 1933 Ricardovo teorijo dopolnila. Izpostavila sta pomen relativnega izobilja posameznega proizvodnega dejavnika.²³

Teorijo primerjalnih prednosti, ki so jo v prejšnjih stoletjih ekonomisti uporabljali za države, lahko v današnjem času apliciramo na regije, še posebej če imamo v mislih EU regije, ki delujejo v okviru enotnega trga EU. Tudi regije se specializirajo v produkciji tistih proizvodov in storitev, kjer dosegajo relativno nižje stroške v primerjavi z drugimi regijami. In te proizvode oziroma storitve izvažajo, ostale pa uvažajo. Pri tem je treba upoštevati vse produkcijske dejavnike, tudi delo oziroma kadre. O svojevrstni specializaciji med državami je bilo torej govora že na začetku 19. stoletja. Vendar takrat delo in kadri niti približno niso predstavljali tako močnega produkcijskega dejavnika kot ga v 21. stoletju. Ko v 21. stoletju govorimo o primerjalnih prednostih regije, pri tem v prvi vrsti mislimo na inovativnost, tehnološki napredek in znanje, to pa je vse, kar je plod človeka, njegovega razvoja in vlaganj vanj. Joseph Schumpeter je sicer že leta 1942 v ospredje in kot pomemben dejavnik konkurenčnosti postavil podjetnika, inovacije in tehnološki napredek.²⁴ V drugi polovici dvajsetega stoletja pa je postalo zavedanje o moči človeškega dejavnika še močnejše. Peter Drucker leta 1969 kot ključni dejavnik konkurenčnosti opredeli menedžment, Robert Solow pa poudarja pomen izobrazbe in tehnološkega napredka za gospodarsko rast.²⁵

Ciljno usmerjeno delo v razvoj znanj posameznikov, podjetij in institucij na določenem območju, ob upoštevanju omejitev mobilnosti kadrov, pomeni pomemben prispevek h konkurenčnosti posamezne regije, še posebej če gre za razvoj znanj in spretnosti na področjih, ki so za posamezno regijo z vidika primerjalnih prednosti bistvena.

Tako kot je za posameznika, ki se izobražuje, usposablja ali pripravlja za vstop na trg dela, pomembno, da izhaja iz samega sebe, iz lastnih spoznanj o svojih sposobnostih, izkušnjah in spretnostih, in da ga tudi drugi (npr. institucija, ki se z njim ukvarja in ga usposablja ali preusposablja) vidijo in obravnavajo s tega vidika, je tudi pri regiji pomembno, da izhaja iz svojih lastnih predispozicij, primerjalnih prednosti, naravnih danosti, že doslej razvitega

²³ Kumar, 2007, str. 46, 59–60.

²⁴ Sušjan, 2006, str. 149–156, 196–200.

²⁵ Kovačič, 2004, str. 14.

znanja in drugih dejavnikov, ki jim lahko rečemo dejavniki endogenega razvoja. Posameznika kot subjekta seveda ne moremo povsem enoznačno primerjati z regijo kot subjektom, pa vendar lahko med njima potegnemo določene vzporednice in smiselne primerjave. Tako posameznik kot regija sta del globalnega trga, v našem primeru del evropskega trga, in se morata v pogojih ostre konkurence na zahtevnem trgu znajti, pokazati svoje znanje, naravne in pridobljene talente, skratka trgu predstaviti celovito ponudbo. Seveda nas lahko pri tej primerjavi zmoti marsikaj, začeniši z definicijo. Medtem ko z definicijo posameznika, individuuma oziroma fizične osebe, ki nastopa na trgu, nimamo posebnih težav, lahko na precej več težav naletimo pri definiciji regije. Regijo lahko namreč razumemo kot pokrajino, statistično regijo, evropsko kohezijsko regijo, razvojno regijo in podobno. Enoznačna, pretežno geografska določljivost regije pa je do določene mere že stvar preteklosti, moderne regije predstavljajo geografsko-ekonomska interesna območja.

Pri primerjavi med subjektom posameznikom in subjektom regijo lahko na ovire naletimo tudi ob dejstvu, da so odločitve pri posamezniku vezane na eno osebo, če predpostavimo, da je ta oseba polnoletna in opravilno sposobna ter da je svobodna pri svojem odločanju. Medtem pa pri odločitvah regij nikoli ne moremo računati na odločitve le enega posameznika, na primer izvoljenega predstavnika regije, ampak določene strukture, aparata te regije. Takšne strukture so v svetu in Evropi zelo raznovrstne. Zato je tudi načrtovanje izobraževanja in razvoja kadrov na določenem območju zelo kompleksno. Nekaterе strukture so si med seboj z vidika teritorialnega dialoga in odločitev bolj, druge pa manj podobne. Tako kot posameznik vsako odločitev sprejme na podlagi določenih procesov, bodisi zavestno ali podzavestno, tako se tudi regije znajdejo pred procesi, ki jih morajo izvesti, da bodo lahko sprejele določeno odločitev oziroma odločitve. Bistvena razlika med obema subjektoma pa je v tem, da se bo posameznik odločil sam in tudi sam nosil posledice te odločitve, odločitev v regiji pa je posledica odločitev številnih posameznikov in organov, posledice te odločitve pa bodo nosili vsaj prebivalci te regije in ljudje, ki delajo v njej.

Zaradi ponazoritve razmišljanja o umestitvi regije v kontekst tega prispevka še nekoliko vztrajajmo pri nadaljnji primerjavi posameznika in regije. Posameznik kot družbeno bitje je del neke

družbene celice – družine, podjetja ali nevladne organizacije, v kateri deluje. V njej sodeluje in ima določeno vlogo, ki mu pomaga pri nastopu na trgu dela. Prav tako je regija, v kakršnikoli obliki že, podvržena temu, da je del neke večje celice oziroma družine, navadno države, celine ali zveze, kot je EU. Prav tako kot posameznik ima tudi regija v državi svojo vlogo. Ta vloga jo definira s tistim, kar regija počne, torej kar proizvaja, s katerimi storitvami se ukvarja, kakšne so njene naravne danosti, kako izobražene ljudi ima, kakšno dodano vrednost dosegajo njena podjetja in proizvodi ter, kar je nadvse pomembno, kako zna regija sodelovati z drugo ali drugimi regijami, na kakšen način zna svoje lastnosti izkoriščati in jih promovirati na globalnem trgu.

Primerjava med posameznikom in regijo ni slučajna, saj so posamezniki kot del družbe tisti, ki se bodo odločali, kakšne regije bo imela katera država, koliko jih bo, kakšne bodo njihove pristojnosti in podobno. Uspeh vsake družbene celice je odvisen od posameznikov v njej in od njihovega znanja, njihove sposobnosti in zmožnosti za sodelovanje, doseganje razvojnih konsenzov in podobno. Če zna vsak posameznik v neki regiji poskrbeti za svojo konkurenčnost in svojo razvojno karierno pot, si lahko tudi regija brez večjih težav tlakuje razvojno pot. Vendar je takšen položaj ideal, ki se mu lahko zgolj do določene mere približamo. Bolj realna je sledeča predpostavka: Če zna regija poskrbeti za svojo konkurenčnost, tudi konkurenčnost posameznikov v tej regiji ne bo vprašljiva. Vendar regija za izgradnjo svoje konkurenčnosti potrebuje ljudi, uspešne posameznike in ljudi z znanji, najrazličnejših poklicev, inovativne kadre. Proces je torej dvosmeren. Posamezniki bodo svojo razvojno pot lažje dosegali, če bodo iskali skupne interesne točke. Regija pa se bo hitreje razvijala takrat, ko bodo posamezniki v njej videli izpolnjevanje lastnih in hkrati skupnih regijskih razvojnih interesov. Tudi v zvezi s poklici je pomembna ustrezna usmeritev in razvojna politika. »Nekateri poklici vplivajo na regionalni razvoj veliko bolj kot drugi. Poklici v zdravstvu in izobraževanju imajo manjši učinek na regionalni razvoj, medtem ko imajo poklici v računalništvu, inženiringu, menedžmentu in finančnem poslovanju relativno velik učinek«²⁶.

Zgornje razmišljanje o posameznikih in regijah pa moramo nujno postaviti v smiselni kontekst. Za to potrebujemo še tretji

²⁶ Florida, Mellander in Stolarick, 2007, str. 41.

subjekt, ki oba povezuje, to je državo in organiziran sistem zagotavljanja javnih dobrin in javnih storitev ter sistem družbene regulacije.

Navedeno zagotavljajo družbeni podsistemi, ki posameznikom omogočajo umeščanje v različne družbene okvire. Na eni strani so to funkcionalni upravni sistemi, ki posameznikom zagotavljajo javne dobrine in javne storitve z njihovim neposrednim ustvarjanjem. Gre za neposredno zagotavljanje tistih dobrin in storitev, ki so nujno potrebne za zadovoljitev potreb posameznika, vendar si jih ta ne more pridobiti sam prek sistema tržne menjave, ampak mu jih zagotavljajo ravno ti sistemi. Na drugi strani so to teritorialni upravni sistemi, katerih temeljna naloga je družbena regulacija, s katero obvladujejo konfliktnost v družbi ter s tem omogočajo družbeno sožitje in aktivno vpetost posameznikov v družbene odnose. Velika medsebojna povezanost in odvisnost pripadnikov sodobne družbe zahteva zagotavljanje številnih javnih dobrin in storitev, ki jih neposredno ustvarjajo funkcionalni upravni sistemi.²⁷

Država in v njeni funkciji upravni sistem javne uprave je tisti element, ki regije lahko uokviruje, pomaga identificirati regijske razvojne cilje in interese ter dvigniti interese regij na višjo raven. Država lahko poda zakonite okvire, da se posameznikovi interesi in sposobnosti umestijo v širši družbeni prostor, ter tako zagotovi uveljavljanje interesne vloge posameznika v družbenem procesu.

V imenu države v pospeševalni razvojni vlogi torej deluje javna uprava. Pri tem ima številne možnosti in lahko sprejema odločitve, ki bistveno spremenijo razvojni potencial regije. Institucije javne uprave, ki se ukvarjajo s kadri, lahko na primer sprejmejo odločitev, da bodo tesno sledile vsem raziskavam o perspektivnosti poklicev in da bodo pripravljale takšne izobraževalne programe in programe usposabljanja, ki bodo sledili svetovnim trendom ali trendom v bližnjih državah, še posebno tistih, kamor država največ izvažja. Lahko pa se odločijo za drugo pot, ki ne bo zgolj sledila trendom in napovedim inštitutov, ki se ukvarjajo z napovedovanjem perspektivnih poklicev, ampak bodo pripravljale takšne izobraževalne programe in programe usposabljanja, kjer bo regija lahko izhajala iz svojih lastnih danosti in sposobnosti, torej iz en-

²⁷ Trpin, 2013, str. 19.

dogenih razvojnih potencialov. In v tem primeru je treba skušati identificirati razvojne potenciale vsake izmed razvojnih regij. Izjemno pomembno je, da ne pozabimo na bistveno vlogo kadrov v regiji in na vlogo države oziroma javne uprave, ki lahko takšno razvojno politiko spodbuja, podpre in vodi ali pa je ne podpre, jo zavira oziroma je zaradi lastne neorganiziranosti ali nezmožnosti sodelovanja ne izvaja.

V okviru pospeševalne razvojne vloge lahko javna uprava sledi različnim konceptom. Poti do doseganja konkurenčnosti regij je več in kombinacija različnih poti pripelje do uspeha. Pomemben del te kombinacije predstavlja segment razvoja kadrov in slede nje konceptu učečih se regij, pri katerem gre pravzaprav za koncept inovativnega regionalnega razvoja. Pri učečih se regijah gre za razvojni koncept, ki temelji na razvoju kadrov. Ta koncept je vzporeden konceptu »družbe znanja«. Ta je pogojena s stopnjo izobrazbene ravni. Višja kot je stopnja izobrazbene ravni, višja je običajno absorpcijska moč družbe pri nastajanju učečih se regij. Ker pa ta koncept družbe znanja temelji na inovativnosti, gre pri učečih se regijah pravzaprav za koncept inovativnega regionalnega razvoja.

Morgan učeče se regije definira kot novo generacijo regionalne politike, pri kateri se težišče v primerjavi s tradicionalno regionalno politiko z infrastrukture prenese na infostrukturo, z odpiranja cest in obratov na odpiranje misli.²⁸ Koncept učečih se regij je teoretsko zasnoval Florida,²⁹ ko je proučeval analize primerov Silicijske doline in azijskih tigrov. Opredelil jih je kot regije z omogočenim pretokom znanja, vseživljenjskim učenjem in oblikovanjem novih idej. Koncept učečih se regij predstavlja prenos individualnega, skupinskega in organizacijskega učenja na regionalno raven. Takšen prenos krepi potenciale regijskih akterjev ter mobilizira potenciale in njihovo ustrežnejšo rabo pri spodbujanju endogenega regionalnega razvoja.

Eden od modelov v okviru koncepta učečih regij predpostavlja, da ima vsaka regija delujoče: univerze oziroma visoke šole, izobraževalne ustanove srednjega in nižjega izobraževanja, regionalne strategije spodbujanja znanja, prebivalstvo kot nosilce poistovetenja s pomembnostjo znanja, novoustanovljena na znanju temelje-

²⁸ Schläger-Zirlik, 2003, str. 33.

²⁹ Florida, 1995, str. 527-536.

ča podjetja in že uveljavljena na znanju temelječa podjetja³⁰.

K temu konceptu lahko v največji meri prispevajo kadri v javni upravi na nacionalni in regionalni ravni, ki z ustreznim vlaganjem v razvoj kadrov spodbudijo tako dviganje stopnje izobrazbene ravni kot inovativne pristope pri načrtovanju regionalnega razvoja in soočanju z njegovimi izzivi.

3. Razvojna specializacija regij in pametna specializacija z vidika kadrov

Poleg termina »primerjalna prednost regije« v strokovni literaturi in v ZSRR zasledimo termin »razvojna specializacija regij«. »Razvojna specializacija« je definirana³¹ kot med razvojnimi partnerji dogovorjena primerjalna prednost razvojne regije pred drugimi razvojnimi regijami, upoštevajoč razvojne in prostorske potencialne ter globalne priložnosti.

V vsebinskem smislu je pomen terminov »primerjalna prednost regije« in »razvojna specializacija regije« povezan. Termin »razvojna specializacija regij« primerjalne prednosti regije zaokrožuje z dejavniki razvojnih in prostorskih potencialov ter globalnih priložnosti. Poudarja torej, da je razvojna specializacija odvisna od ljudi, razvojnikov ter naravnih, prostorskih, geografskih, gospodarskih, kulturnih in drugih danosti, potencialov in globalnih priložnosti regije. Vprašanje je, do katere mere naj država zahteva usmeritev v razvojno specializacijo. Ali naj bo to zgolj usmeritev ali je obveza? Ali je potrebno ali smiselno to odločitev prepustiti regiji? V pogojih, ko Slovenija nima administrativnih regij oziroma pokrajin, ni smiselno, da posamezno regijo silimo v razvojno specializacijo, še posebej če sama ugotovi, da je ne more, zmore oziroma ne zna definirati in ima morda zato tehtne razloge. V tem primeru bi bilo napak, da bi ji država vsiljevala pripravo razvojnih konceptov, na katere sama še ni pripravljena oziroma jih ni zmožna pripraviti in uveljaviti.

V vsebinskem smislu razvojna specializacija predstavlja določen odmik od t. i. pametne specializacije, ki jo je Evropska komisija opredelila kot razvojni koncept v okviru načrtovanja finančnega obdobja 2014–2020. Evropska komisija »pametno specializacijo«

³⁰ Fromhold-Eisebith, 2009.

³¹ 3. člen ZSRR-2.

definira kot koncept inovacijske politike za pospeševanje uspešne in učinkovite uporabe javnih investicij v raziskovanju. Njen cilj je spodbuditi regijsko inovacijo z namenom doseči gospodarsko rast in napredek ter regijam omogočiti, da se osredotočijo na lastne prednosti. Pametna specializacija se osredotoča na področja tehnologije. Pri tem izhaja iz razumevanja, da je potrebno dovolj močno osredotočenje investicijskih vlaganj v omejeno število izbranih tehnoloških področij. Ta koncept zahteva kvalitetno in dobro podprto analizo stanja, ki vključuje tudi stanje v sosednjih in drugih regijah ter predvideva vključevanje partnerjev iz teh regij, tudi v smislu izogibanja morebitnemu nepotrebnemu podvajanju aktivnosti med regijami. Koncept pametne specializacije temelji na močnem partnerstvu med podjetniki, javnimi institucijami in institucijami znanja. Po mnenju Evropske komisije so takšna partnerstva prepoznana kot bistvena za uspeh. Evropska komisija se je z dokumentom »Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020« leta 2010 zavzela za pospešitev koncepta pametne specializacije prek posebne platforme, s ciljem regijam in državam članicam pomagati pri razvijanju, izvedbi in pregledu strategij regijske pametne specializacije ter regijam pomagati identificirati aktivnosti z visoko dodano vrednostjo, ki ponujajo najboljše možnosti krepitve njihove konkurenčnosti.³²

Mnogo je razlogov za regionalne razvojne razlike. Elementi, ki so vključeni v koncept pametne specializacije pa so le manjši, a sicer pomemben dejavnik, ki vpliva na regionalne razlike. Koncept pametne specializacije je v svojem bistvu način razmišljanja o povečevanju lokalnega znanja in o sistemih stopnjevanja učenja. To pa je pravzaprav že sestavni del lokalne in regionalne teritorialne območne razvojne politike (»place-based policy«), ki pa je že del evropske kohezijske politike, in pravzaprav ni del prostorsko nevtralne sektorske politike zaposlovanja. Območni razvojni pristop sam po sebi že vsebuje istovrstna vprašanja kot pametna specializacija, sicer z vidika veliko širšega zornega kota. Območna razvojna politika eksplicitno zagovarja primerno oblikovana orodja za oblikovanje lokalnega znanja in povečevanje učenja v regionalni politiki. Argument pametne specializacije pa je eno od teh orodij.³³

³² Več o tem: Regijska dimenzija inovacij. Raziskave in inovacije. Evropska komisija, URL=https://ec.europa.eu/research/regions/index.cfm?pg=smart_specialisation«. 18.4.2016.

³³ Mccann, Ortega-Argilés, 2015, str. 1295.

Ne glede na precej manj eksplicitno definicijo »razvojne specializacije regij« v ZSRR, kot jo opredeljuje Evropska komisija s »pametno specializacijo«, gre razvojna usmeritev v isto smer. Razumevanje pametne specializacije skozi proces raziskav in inovativnosti nas lahko pripelje do razumevanja razvojne specializacije. Postavlja pa se vprašanje, ali lahko do razvojne specializacije regij pridemo brez vključitve koncepta pametne specializacije in ali imajo slovenske regije dovolj kritične mase dejavnikov, ki omogočajo specializacijo regij. Ali je na ravni slovenskih razvojnih regij mogoče pričakovati močno partnerstvo med podjetniki, javnimi institucijami in institucijami znanja? Ali se lahko koncept razvojne specializacije regij realno odrazi v vsaki izmed regij, v našem primeru v 12 razvojnih regijah, ali pa bodo morebiti nekatere razvojne regije združile svoje interese in identificirale skupne razvojne specializacije? Razvojna specializacija je v Sloveniji zakonska materija, zato je pri proučevanju ne moremo zanemariti; tega ne morejo storiti tudi tisti kadri v regionalnih razvojnih agencijah v slovenskih razvojnih regijah, ki pripravljajo RRP.

O neenaki razvitosti regij z vidika razvoja kadrov govorijo različne študije, kot je na primer »Vrednotenje ukrepov za spodbujanje raziskovalno razvojnih aktivnosti v gospodarstvu in institucijah znanja«.³⁴ Iz študije izhaja, da raziskovalno razvojna in inovacijska dejavnost potrebuje določene infrastrukturne pogoje, ki so lahko izpolnjeni le v največjih središčih, zato se rada koncentrira in s tem prispeva k regionalni neenakosti razvoja. Poleg tega je raven produktivnosti v tehnoloških sektorjih delno rezultat strukturnih razlogov in v tem okviru zlasti stopnje tehnološke (in znanstvene) specializiranosti inovacijske dejavnosti. Specializacija je pomembna zlasti za majhno državo, ki lahko veliko doseže le, ko se osredotoči na ožje opredeljeno področje. To navaja na sklep, da je določena prostorska koncentracija zlasti na področju tehnološkega inoviranja smiselna. Tako se lahko zgodi, da si prideta vizija družbe znanja in vizija enakomernega regionalnega razvoja navzkriž. Nadalje iz te študije izhaja, da po številu podjetij prednjači zahodni del Slovenije, ki je tudi ekonomsko uspešnejši in aktivnejši ter ima večjo koncentracijo raziskovalcev in izdatkov za raziskovalno in razvojno dejavnost.

³⁴ Vrednotenje ukrepov za spodbujanje raziskovalno razvojnih aktivnosti v gospodarstvu in institucijah znanja, 2012, str. 28.

Ne glede na razumevanje različnih konceptov regijske specializacije ali izkoriščanja primerjalnih prednosti regij, ravno ti koncepti dajejo smisel regionalizaciji. Tako na primer Spaeth³⁵ pri razmišljanju o smiselnosti regionalizacije v pogojih globalizacije poudarja, da naj bi regija zapolnila vmesni prostor, ki v pogojih globalizacijskih procesov vedno bolj izraža primerjalne prednosti, kot so: fleksibilnost, bližina ljudem, inovativnost in podobno. Zato v svetu, ki ga oblikujejo globalizacijski procesi, vse bolj prihaja do veljave potreba po regionalizaciji.

Globalizacija tako na eni strani premika, odmika ali zabriše ekonomske meje držav in regij. Na drugi strani pa je pogojena z razvojnimi procesi, ki so vedno vezani na določeno območje, regijo, kjer moči združijo podjetniki, institucije znanja in javna uprava. Regionalno, na znanju temelječe gospodarstvo je torej mogoče obravnavati z več vidikov: z vidika raziskovalne sfere, univerz, raziskovalnih inštitutov, zaposlenih in različnih institucij. Wintjes in Hollanders³⁶ ugotavljata, da se modeli in trendi različnih vidikov na znanju temelječega gospodarstva v Evropi značilno razlikujejo. Ugotavljata, da je absorpcijska kapaciteta pridobila na pomenu in da je izobraževanje pomemben izziv za bodoči regionalni razvoj. Avtorja poudarita pomen območne inovacijske politike (»place-based innovation policy«), ki je ključna za kreiranje sinergijskih učinkov med zmožnostmi znanja in spodbujanjem pametne specializacije. Avtorja tako »območno inovacijsko politiko« postavita kot osrednjo točko oziroma neodvisno spremenljivko, ki vpliva na znanje in spodbujanje pametne specializacije.

3.1. Poskus določitve razvojne specializacije od zgoraj navzdol na primeru Pomurja

Za svojevrsten poskus udejanjenja t. i. »place based policy« (z njo namreč skušamo udejanjiti območno razvojno regionalno politiko, katere pomemben del so tudi kadri in njihov razvoj) v Sloveniji lahko razumemo Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji (v nadaljevanju: ZRPPR) za obdobje 2010–2015, katerega veljavnost je bila večkrat podaljšana, nazadnje do konca leta 2019. To je namreč zakon, ki je v slovenskem prostoru v vsebinskem smislu prvi skušal začeti vpeljevati razvojno specializacijo v to

³⁵ Spaeth, 1991, str. 270.

³⁶ Wintjes, Hollanders, 2011, str. 4-7.

regijo. Zakon je nastal in bil sprejet leta 2009, veljati pa se je začel izvajati leta 2010, torej še pred pripravo in uveljavitvijo novega ZSRR, ki je šele leta 2011, ko je bil sprejet, vpeljal termin »razvojne specializacije«. Pravzaprav je ZRPPR opredelil le primerjalne prednosti in razvojne usmeritve Pomurske regije, kar je skladno z definicijo sicer kasneje sprejetega ZSRR. ZRPPR določa:³⁷ »Pri opredeljevanju in izvajanju ukrepov razvojne podpore se upoštevajo zlasti naslednje dolgoročne primerjalne prednosti in razvojne usmeritve Pomurske regije: – geotermalna energija in drugi obnovljivi viri energije, – trajnostno in konkurenčno kmetijstvo ter agroživilstvo, – turizem.« S to dikcijo je država prvič zakonodajno neposredno posegla v določitev prednostnih usmeritev neke regije. Iz obrazložitve pri pripravi tega zakona je razvidno, da se je država trudila, da bi določitev primerjalnih prednosti uskladila tako medresorsko kot z akterji v regiji. Vprašanje pa je, koliko je bilo v omejenem času, ki je bil na razpolago za pripravo in sprejetje tega interventnega zakona, časa za natančne analize in kakovostno usklajevanje z vsemi relevantnimi akterji. Ker je šlo za interventni zakon, ki je bil sprejet na podlagi intervencije političnih akterjev, ob slabem gospodarskem stanju v regiji ni dopuščala časa za globoke analize in dolgotrajna usklajevanja. Zato ta poskus ocenjujemo kot poskus določitve razvojne specializacije od zgoraj navzdol.

V primeru sprejemanja interventnih zakonov vedno obstaja nevarnost, da niso dovolj dobro zamišljeni. Prvič zaradi časovnega pritiska pri pripravi in sprejetju zakona. Drugič, ker gre za odstopanje od obstoječe zakonodaje in že uveljavljenih rednih ukrepov, kar pomeni možnost nesistemskega poseganja v celoten sistem ukrepanja, v našem primeru regionalne politike. Tretjič zaradi tega, ker naj bi bil časovni okvir med fazo načrtovanja in fazo izvedbe tovrstnih interventnih ukrepov oziroma zakonov zaradi nujnosti čimprejše intervencije kar najkrajši. To pomeni, da je za pripravo in usklajevanje zakona malo časa, in to kljub potrebi po vsebinskem usklajevanju partnerjev, tudi predstavnikov regijskih institucij. ZRPPR je bil v pripravi in v postopku usklajevanja in sprejemanja ter tudi sprejet leta 2009. To je bilo obdobje, ko je zakonodajni okvir še omogočal, da so lahko bili poslanci v državnem zboru hkrati tudi župani. Združljivost poslanske in županske

³⁷ ZRPPR 2015, drugi odstavek 3. člena.

funkcije je bila odpravljena maja 2011. To obdobje lahko v določenem smislu tudi zaradi tega dejstva razumemo kot prelomno za načrtovanje in izvajanje regionalne politike v državi. Takrat je bil namreč sprejet zakon,³⁸ ki določa, da županom, ki bi bili na parlamentarnih volitvah izvoljeni za poslance, z dnem potrditve mandata v državnem zboru preneha županska funkcija. Po tem obdobju so predstavniki lokalnih interesov na državni ravni ostali le še svetniki v državnem svetu (do konca mandata leta 2012 je bilo takšnih predstavnikov lokalnih interesov šest). Do odprave združljivosti poslanske in županske funkcije je bilo v državnem zboru več zanimanja za razvoj posameznih območij, regij oziroma subregij, s tem pa verjetno tudi več politične volje za sprejemanje ukrepov, ki so šli v smer decentralizacije oziroma regionalizacije. Nato je leta 2013 in 2014 sledilo obdobje priprave in potrditve strateških razvojnih dokumentov (Partnerski sporazum med RS in Evropsko komisijo, Operativni program), ki se povečini naslanjajo na Vzhodno in Zahodno kohezijsko regijo, razvojne regije so v tem smislu, ob odsotnosti regijskega kvotnega sistema (ki je bil v razvojnih dokumentih 2007–2013 še prisoten), začele izgubljati na pomenu. Kljub tej pomembni spremembi v državnem zboru po odpravi združljivosti funkcij ni bilo mogoče zaslediti temeljitih razprav na to tematiko.

3.2. Poskus določitve razvojne specializacije od spodaj navzgor na primeru Pomurja

V RRP Pomurske razvojne regije za obdobje 2014–2020³⁹ pa je regija, skozi daljši proces usklajevanja med razvojnimi partnerji v regiji, opredelila sledečo regijsko razvojno specializacijo: »Pomurje vidi razvojno specializacijo v trajnostnih, integriranih in inovativnih rešitvah na področju prehrane in turizma. Programi in ukrepi bodo zato usmerjeni v podporo razvoju produktov in storitev, vezanih na proizvodnjo, predelavo in uporabo hrane, ter na razvoj trajnostnih turističnih produktov in storitev. V okviru teh dveh močno integrativnih področij se bo spodbujal tudi razvoj tehnoloških in netehnoloških inovacij, ki bodo osnovane na edinstvenih razlikovalnih prednostih in trajnostnem pozicioniranju regij.«

³⁸ Zakon o spremembi zakona o poslancih (Zpos-D), Uradni list RS, št. 39/2011.

³⁹ RRP Pomurske razvojne regije, 2015, str. 85.

RRP navaja, da se mora razvoj osrednjih področij, to je prehrane in turizma, izkoriščati skupaj s povezanimi področji oziroma potenciali, ki se kažejo v obnovljivih virih energije (geometrija, voda, les, sonce), s spodbujanjem inovativnosti, podjetnosti in ustvarjalnosti. Takšna opredelitev pa že daje konkreten vpogled v okvir, znotraj katerega je treba v Pomurski regiji načrtovati in izvajati programe izobraževanja in usposabljanja. To pa je iz poglavja v RRP, ki govori o razvoju talentov in ustvarjalnosti ter krepitevi zdravega in aktivnega življenjskega sloga, razvidno le delno. V okviru ukrepa številka 7, to je Vlaganje v znanje za boljšo zaposljivost, katerega cilj je povečati stopnjo zaposlenosti v regiji, so opredeljeni primeri treh projektov: Pravi poklic, Lokalni centri vseživljenjskega učenja in Razvoj visokega šolstva v Pomurju. To so trije projekti, ki jih je regija opredelila kot regijske. Med drugimi ukrepi, ki jih država izvaja predvsem prek ministrstva, pristojnega za zaposlovanje, in prek ukrepov Evropskega socialnega sklada, pa je regija le povzela oziroma navedla tiste, za katere meni, da so za regijo najpomembnejši – kot na primer Projektno učenje za mlajše odrasle – PUM, Pobude za zaposlovanje mladih in Lokalni centri vseživljenjskega učenja. Pri tem poudari, da se bo spodbujalo ohranjanje specifičnih in tradicionalnih znanj in veščin ter podpora novemu znanju, pomembnemu za razvoj trga dela, in večji konkurenčnosti gospodarstva,⁴⁰ predvsem v smislu podpore razvojni specializaciji regije. Ni pa navedeno, na kakšen način se bo to zgodilo. Ali in kako bodo institucije države na regijski ravni upoštevale razvojno specializacijo regije? Regija nima vzvodov moči, da zavodu za zaposlovanje ali drugim institucijam narekuje izvajanje ukrepov na način, da bo upoštevana regijska razvojna specializacija, razen partnerskega sodelovanja v okviru regijske razvojne mreže, katere del je kar 38 institucij v regiji. Podobno je s podpornim okoljem v regiji, ki bo lahko s strani države podprto tako, da bo v pomoč regijski razvojni specializaciji, lahko pa temu ne bo tako.

3.3. Primer razvojne specializacije od spodaj navzgor na primeru regije jugovzhodna Slovenija

Pregled dosedanjih razvojnih programov v regiji Jugovzhodna Slovenija pokaže poskuse razvoja v smeri določene razvojne spe-

⁴⁰ RRP Pomurske razvojne regije 2014–2020, str. 116.

cializacije v tej regiji. Regija se je v RRP za obdobje 2007–2013 v razvojni viziji namreč opredelila za »Regijo znanja in enakih razvojnih možnosti«. ⁴¹ Regija je ob pripravi RRP menila, da se bo njeno gospodarstvo na globalnem trgu specializiralo predvsem v panogah, ki so že sedaj prevladujoče in uspešne (farmacevtska in kovinskopredelovalna industrija). Regija je menila, da bodo podjetja v regiji na ta način postala globalni ponudnik izdelkov in proizvodov z visoko dodano vrednostjo ter gonilna sila tehnološkega razvoja. V viziji razvoja je regija videla priložnost v tem, da bo v perspektivnih panogah delovala mreža srednjih in malih podjetij, ki bodo podpirala regijske vlečne konje in ob tem samostojno prodirala na svetovne trge. Gospodarstvo regije, sloneče na farmacevtski in kovinskopredelovalni industriji (katere vlečni konji so podjetja, kot so Krka, Revoz, Adria Mobil in Trimo Trebnje), naj bi perspektivna mala podjetja spodbujalo k rasti.

Tovrstne razmisleke o razvojni specializaciji v določeni regiji je treba postaviti v določen časovni okvir. Pri regijah z že izrazito razvojno specializacijo se je v času globalizacije in hitrih gospodarskih sprememb smiselno vprašati, ali razvojna specializacija regije morebiti že ni prišla do točke, na kateri regija pozablja na poslovne priložnosti in inovativne rešitve na drugih področjih, ki jih je zaradi usmeritve v določeno razvojno specializacijo zamenjajala oziroma jih ni razvijala. Takšen primer je lahko prav regija Jugovzhodna Slovenija. V tem primeru je potrebna natančna analiza, na podlagi katere je mogoče ugotoviti, ali regija potrebuje več diverzifikacije, da nove možnosti in inovativne rešitve, produkte in storitve poišče tudi na drugih področjih oziroma panogah. Prav primer te regije, kjer so njeni vlečni konji specializirani v farmacevtski panogi in v panogi avtomobilske industrije, dokazuje, da mora imeti država v okviru regionalne politike pripravljen določen krizni inštrumentarij, ⁴² še posebej zaradi avtomobilske industrije, ki je v večji meri podvržena mednarodni mobilnosti.

Izziv pri definiranju razvojne specializacije je v načinu njene določitve. Na eni strani je naloga regije, da pripravi celovit načrt in ga predlaga državi, da ga bo ta lahko podprla. Pri tem se lahko pojavijo težave v smislu ne dovolj natančnega definiranja razvojnih izzivov države, kar se lahko odraža v pomanjkanju idej za razvojno specializacijo ali v nerazumevanju pomena razvojne specializacije,

⁴¹ RRP razvojne regije JV Slovenija 2007-2013, 2012, str. 125–129.

⁴² Prav to ugotavlja študija Teritorial Reviews, Slovenia 2011, 2012.

zaradi česar se regija ne bo mogla odločiti za nobeno od možnih variant razvojne specializacije. Država je dolžna prek priprave načrtovanja razvoja države za določeno programsko obdobje regijam posredovati natančna izhodišča oziroma okvire, vizijo na državni ravni, ki bo lahko regiji podlaga za iskanje razvojnih usmeritev in definiranje svoje primerjalne prednosti. Ne glede na zgornje navedbe je obveza upoštevanja zakonske diktacije razvojne specializacije regij pravzaprav relativna. Prisiljevanje regijskih struktur, ki jih v odsotnosti druge ravni lokalne samouprave predstavljajo regijski razvojni sveti, ki so tripartitni organ (predstavniki občin, gospodarstva in nevladnih organizacij), in sveti regij (predstavniki občin), v definiranje razvojne specializacije regij za vsako ceno nima smisla. Država lahko pri svojem ravnanju v smislu idealiziranja oziroma vztrajanja pri specializaciji regij naredi napako, če bi jo na vsak način skušala vsiliti vsem regijam. Ni namreč nujno, da so se vse regije zmožne odločiti o razvojni specializaciji ali pa za to nimajo pogojev. Cilj bi bil regijam ponuditi odločitev za specializacijo in preveriti, ali se je država v teritorialnem dialogu z regijo zmožna o tem dogovoriti in ali so se o tem sposobni dogovoriti partnerji v regiji (župani, gospodarstveniki, nevladne organizacije), še posebej ker v zakonsko določeni strukturi teritorialnega dialoga manjka pomemben partner v regiji, to je univerza oziroma predstavniki visokošolskih zavodov. Država Slovenija se je priprave strateških dokumentov za obdobje 2014–2020 lotila tako, da je kot regijo v odnosu do Evropske Komisije opredelila Vzhodno in Zahodno kohezijsko regijo (torej na ravni NUTS-2) in ne posamezne statistične oziroma razvojne regije (na ravni NUTS-3).

Globalizacija in regionalno povezovanje, tudi v širšem regionalnem smislu, na primer v okviru Evrope, univerz ne more zaobiti. Zato si v strukturi učinkovitega teritorialnega dialoga ne moremo predstavljati partnerske strukture brez univerze. Univerze postajajo vse bolj pomemben element regionalne konkurenčnosti. Razvoja regije si tako ni mogoče predstavljati brez aktivne vključitve univerz, hkrati pa si razvoja različnih regij oziroma območij ni mogoče predstavljati brez povezav med univerzami. S povezovanjem med univerzami se namreč krepijo baze znanstvenih odkritij, skupaj se odkrivajo nova spoznanja, ki jih potrebuje trg in gospodarstvo. Daxner govori o »mrežnih povezavah univerz, ki bodo v prihodnosti živele kot velike in močne entitete, torej kot združenja univerz, v katerih bodo univerze zadržale svojo suverenost,

na trgu raziskovalnega in pedagoškega dela pa bodo nastopale enotno». ⁴³

4. Poskus definiranja razvojnih specializacij vseh slovenskih razvojnih regij

V osnutku Strategije pametne specializacije Republike Slovenije (2014, str. 53) ⁴⁴ se je v poglavju 3.2.2 Razvojna specializacija regij, prvič dotlej v javnosti dostopnih dokumentih, pojavil nabor predstavljenih razvojnih specializacij slovenskih razvojnih regij, iz takratnih osnutkov RRP, posebej za Zahodno in posebej za Vzhodno kohezijsko regijo. Kratke opise takratnih usmeritev v razvojne specializacije regij navajamo spodaj.

Tabela 1: Razvojna specializacija regij

Zahodna kohezijska regija	
	Zeleni sistem regije; Design, farmacija, biotehnologija, Medgeneracijsko sodelovanje, razvoj zdravstvenih in socialnih storitev; Turizem; Energetska učinkovitost.
Goriška	Razvoj novih izdelkov (novi materiali, informacijsko komunikacijska tehnologija, genetika, biomedicina, biotehnologija); Storitvene dejavnosti, vezane na lokalne produkte, in povezava s trajnostnim turizmom; Lesnopredelovalna industrija (celotna veriga, vključno z energetske izrabo lesa), hrana, termalne vode, morska energija.
Gorenjska	Tehnološki razvoj, podjetništvo in inovativnost (elektroindustrija, energetika, informacijsko komunikacijska tehnologija, les, polimeri, medicinska tehnologija); Razvoj človeških virov; Turizem; Okolje, prostor in infrastruktura; Razvoj podeželja.
Obalno-kraška	Navtična industrija, transport in logistika, vključno s konceptom »smart-port« (trajnostni razvoj, učinkovite tehnologije in energetska varčnost v pristaniški dejavnosti); Informacijsko komunikacijska tehnologija; Predelovalne dejavnosti – morje, prehrana, turizem (hiša zdravja), energija.

⁴³ Marhl, Rebolj, Kraljič, 2011, str. 121.

⁴⁴ Osutek Strategije pametne specializacije Republike Slovenije, Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 1. 7. 2014.

Vzhodna kohezijska regija	
Zasavska	Trajnostna proizvodnja energije, Trajnostni turizem; Razvoj novih materialov s področja nanomaterialov, močnostnih stikalnih elementov, odklopnikov ter nadtokovne in prenapetostne zaščite; Razvoj novih izdelkov iz novih materialov.
Spodnje-posavska	Gozdno-lesna veriga; Energetska izraba lesa kot naravnega vira, Trajno razpolaganje z lesom kot surovino.
JV Slovenija	Novi materiali, tehnologije, medicina, farmacija, les (design); Naravni viri: voda, les; Zdraviliški turizem.
Podravje	Avtomobilska industrija, design, novi materiali, aluminij; Les, voda; Trajnostni turizem; Energetska učinkovitost.
Pomurje	Novi materiali; Predelovalne dejavnosti (živilsko- in naftnopredelovalna industrija); Geotermalna energija; Zdraviliški in trajnostni turizem; Energetska učinkovitost.
Koroška	Kovinskopredelovalna industrija; Gozdno-lesno predelovalna veriga; Sonaravni turizem; Industrija vgradnih delov za avtomobilsko industrijo; Novi materiali; Prehranska samooskrba.
Savinjska	Predelava in obdelava materialov (kovinskopredelovalna, lesnopredelovalna, predelava plastike, predelava in obdelava stekla); Vzpostavitev kratkih prehranskih verig; Trajnostni turizem; Energetska oskrba.
Notranjsko-kraška	Razvojno ekološko usmerjena regija, znana po zdravem načinu življenja in zato uveljavljena turistična destinacija; Lesarstvo; Predelovalne industrije – živilsko- in kovinskopredelovalna.

Vir: Osnutek Strategije pametne specializacije Republike Slovenije (2014).

Opomba: V končni različici Strategije pametne specializacije regijske razvojne specializacije niso navedene.

Področje regionalnega razvoja se je torej pred začetkom izvajanja programskega obdobja 2014-2020 znašel v situaciji, ko so bile prvič opredeljene razvojne specializacije regij, vendar hkrati iz predmetnega dokumenta in iz regionalnih razvojnih programov ne izhaja jasen in učinkovit mehanizem za uresničevanje tega sistema v praksi. Ugotavljamo, da manjkajo predvsem sledeče tri kom-

ponente; Prvič: natančnejša opredelitev, na kakšen način se bosta regija in država dogovorili o izvedbi oziroma podpori razvojnim specializacijam; Drugič: opredelitev sredstev, ki bi bila namenjena za krepitev razvojne specializacije regije in tretjič: opredelitev načina, kako se bosta regija in država lotili pridobitve oziroma nadgradnje kompetenc za sleditev ciljem regijske razvojne specializacije, kot jo definira 3. člen ZSRR.

Sklep

Na podlagi predstavljenih dejstev v prispevku lahko ocenimo, da je proces načrtovanja razvoja v regijah in v tem okviru tudi razvoja z vidika kadrov v regijah, zelo kompleksen. Z vidika načrtovanja razvoja z vidika kadrov ga je smiselno razumeti v okviru modelov, kot je na primer model učečih se regij. Ta proces pa ima, na primeru Slovenije, možnosti za uspeh, a le v primerih, ko temelji na horizontalni območni razvojni politiki in endogenih regijskih potencialih, ob pogoju nadaljnega (pospešenega) razvoja več-nivojskega upravljanja. Uspešno usklajevanje različnih politik (v primeru politik s področja razvoja kadrov kot so politike šolstva, visokega šolstva, podjetništva, zaposlovanja in trga dela), je namreč mogoče le v pogojih obstoja ustreznega modela več-nivojskega upravljanja. Ugotovili smo, da zakonske osnove za več-nivojsko upravljanje obstajajo, da pa se več-nivojsko upravljanje v praksi uveljavlja počasi oziroma le na določenih segmentih. Paradigma območne razvojne politike, ki je utemeljena na več-nivojskem upravljanju, je koristen pripomoček tako regiji kot državi, da izkoristi regijske priložnosti pri načrtovanju in izvedbi spodbudnih ukrepov v okviru pospeševalne vloge države. Pri izbiri in izvajanju ukrepov Evropskega socialnega sklada, katerega naloga je med drugim prispevati k zmanjševanju razlik med regijami, se v Sloveniji v največji meri odloča centralno, na podlagi odločitev ministrstev glede razpisnih pogojev in meril, v manjši na podlagi meril, ki imajo podlago v različnosti posameznih razvojnih regij. Določene prilagoditve specifičnim potrebam v posameznih regijah je mogoče zaznati v okviru izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanje (na primer z aktivnostmi v okviru Programa spodbujanja konkurenčnosti določenega območja z visoko stopnjo brezposelnosti, na primer Pokolpja), vendar pa še ne moremo govoriti o spodbudah v okviru aktivne politike zaposlovanja, ki bi bile kro-

jene glede na primerjalne prednosti regij oziroma njihovih razvojnih specializacij. Ugotovili smo, na primerih slovenskih razvojnih regij, da so regijske razvojne specializacije za regije priložnost, da pa so hkrati lahko tudi nevarnost. Pretirana usmeritev v določeno specializacijo je lahko škodljiva, saj je globalni trg pogosto nepredvidljiv in lahko na določenem območju določeno panogo bistveno prizadene. Zato mora država imeti rezervne scenarije in tako imenovan krizni inštrumentarij za primere, ko model regijskih razvojnih specializacij zaradi spreminjajočih se razmer na trgu, v praksi ne bi deloval ali ne bi deloval v zadostni meri. Po pregledu veljavne zakonodaje (predvsem ZSRR) ugotavljamo, da je država določene krizne oziroma rezervne inštrumentarije predvidela, predvsem v členih, ki govorijo o mehanizmi za spodbujanje razvoj območij oziroma regij z visoko stopnjo brezposelnosti (25. člen: dodatni začasni ukrepi razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo). Pregled trenutno izvajajočih se programov pristojnih ministrstev (predvsem ministrstva pristojnega za regionalni razvoj, to je trenutno Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo), pokaže, da se ta inštrumentarij izkazuje s štirimi trenutno aktivno delujočimi Programi spodbujanja konkurenčnosti na območjih z visoko stopnjo brezposelnosti (Pomurje, Pokolpje, območje Maribora s širšo okolico in območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje). Ugotavljamo, da je koncept območne razvojne politike v Sloveniji v praksi delno že zaživel, da pa model regijskih razvojnih specializacij v Sloveniji še ne deluje oziroma da je še v povojih, a z možnostmi za nadaljnji razvoj. Ugotavljamo, da je predhodno navedeni krizni inštrumentarij torej že vzpostavljen ter da so ti ukrepi države za območja z visokimi stopnjami brezposelnosti dobra podlaga za nadaljnji obstoj in nadgradnjo teh ukrepov kot komplementarnih ukrepov za v prihodnje. Na tej podlagi bo regijska razvojna specializacija lahko postala realnost v slovenskem prostoru. Na koncu ugotavljamo, da ima Slovenija ob pogoju nadaljnje krepitve koncepta več-nivojskega upravljanja ne le možnosti, da udejanji model regijske razvojne specializacije v praksi, ampak da bi s kvalitetnim pristopom pri uveljavitvi koncepta več-nivojskega upravljanja lahko celo dosegli podobne učinke, kot bi jih z za državo bistveno dražjim pristopom, to je z zagotovitvijo druge ravni lokalne samouprave. Slednja ugotovitev velja še posebej v primerih, če bi koncept več-nivojskega upravljanja uspeli nadgraditi tako, da bi se določene razvojne regije, z na-

menom učinkovitejšega več-nivojskega upravljanja povezale med seboj ter tvorile funkcionalne zaokrožene teritorialne enote, saj bi s tem v večji meri zadostile kriterijem funkcionalnih regij kot tudi več pogojem, ki jih opredeljuje koncept učečih se regij.

LITERATURA IN VIRI

Knjige (monografije, učbeniki)

- Acemoglu, D. and Robinson, J. Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty. Profile books ltd, London, 2012.
- Florida, R., Mellander, C. and Stolarick K. Inside the black box of regional development-human capital, the creative class and tolerance. Journal of Economic Geography, 2007.
URL=[http://www.creativeclass.com/rfcgdb/articles/Inside the Black Box of Regional Development.pdf](http://www.creativeclass.com/rfcgdb/articles/Inside%20the%20Black%20Box%20of%20Regional%20Development.pdf). 10.12.2016.
- Kovačič, A. Globalna konkurenčnost Slovenije v času njenega vključevanja v Evropsko Unijo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2004.
- Kumar, A. Mednarodna ekonomika. Ekonomska fakulteta, 3. natis, Ljubljana, 2007.
- Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013, OP RR. URL=[http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski dokumenti/OP Krepitev regionalnih razvojnih potencialov POTRIJENO 27_08_07.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_Krepitev_regionalnih_razvojnih_potencialov_POTRIJENO_27_08_07.pdf). 27.4.2016.
- Osnutek Strategije pametne specializacije Republike Slovenije. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, z dne 1.7.2014, Ljubljana, 2014.
- Mesec, S. Ekonomsko – geografske metode vrednotenja učinkovitosti strukturnih skladov v Sloveniji. Univerza na Primorskem, Fakulteta za humanistične študije Koper, Koper, 2011.
- Regionalni razvojni program razvojne regije JV Slovenija za obdobje 2007-2013. URL=<http://www.rc-nm.si/docs/RRP%202007-2013.pdf>. 27.4.2016.
- Regionalni razvojni program Pomurske razvojne regije za obdobje 2014-2020, 2015. URL=http://www.rcms.si/RRP%202014-2020_1.0_maj%2015%20FINAL.pdf. 27.4.2016.
- Schläger-Zirlik, P. Der Ansatz der Lerdenden Region in der Stadt – und Regionalentwicklung – dargestellt am Beispiel der Übertragung des Stadmarketinggedankens auf ausgewählte Städte in Transformationsländern. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 220, Bayereuth, 2003.
- Smith, A. Bogastvo narodov. Studia humanitatis, Ljubljana, 2010.
- Spaeth, L. Die neue Architektur Europas, Reflexionen in einer bedrohen Welt, Wien/Köln/Weimar: Beblau, 1991.
- Strategija razvoja Slovenije 2030. Vlada Republike Slovenije, 7. 12. 2017.
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Vlada Republike Slovenije, 26.7.2001, Ljubljana, 2001.
- Sušjan, A. Uvod v zgodovino ekonomske misli. Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2006.
- Territorial Reviews. Slovenia 2011. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2012.
- Trpin, G. Področja javne uprave in pravnih oseb javnega prava. GV Založba, Ljubljana, 2013.
- Vrednotenje ukrepov za spodbujanje raziskovalno razvojnih aktivnosti v aktivnosti v gospodarstvu in institucijah znanja. URL=<http://www.eurydice.si/index.php/prispevki-eurydice/6301-konno-poroilo-vrednotenja-ukrepov-za-spodbujanje-raziskovalno-razvojnih-aktivnosti-v-gospodarstvu-in-institucijah-znanja>. 16.4.2016.
- Wintjes, R. and Hollanders, H. Innovation pathways and policy challenges at the regional level: smart specialisation. Maastricht Economic and social Research institute on Innovation and Technology (UNUMERIT), Maastricht, 2011.

Članki in revije

- Crisan L. I., Crisan G. Multilevel governance as a political model and its Influence at the level of European Union. Bulletin UASVM, Horticulture 65(2)/2008, str. 94 – 99.
- Florida, R. Towards the learning region. 1995, Futures 27, str. 527-536.

- Fromhold-Eisebith, M. Die Wissensregion als Chance der Neukonzeption eines zukunftsfähigen Leitbilds der Regionalentwicklung. *Raumforschung und Raumordnung* – Springer. 2009, let. 67, št. 3, str. 215-227.
- Marhl M., Rebolj D. in Kraljič M. Univerze v procesu regionalnega povezovanja in globalizacije visokoskolskega prostora. V: Klemen Miklavčič (ur.). *Poti internacionalizacije: politike, trendi in strategije v visokem šolstvu v Evropi in Sloveniji*. Center RS za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja, Ljubljana, 2011, str. 119-140.
- Mccann P. and Ortega-Argilés R. Smart specialization, regional growth and applications to European Union Cohesion policy. *Journal Regional Studies*. 2015, let. 49, št. 8, str. 1291-1302.
- URL=«<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00343404.2013.799769?needAccess=true>». 10.12.2016.
- Mrak, M. in Wostner, P. Koncept absorpcijske sposobnosti EU politik. V: Bogomir Ferfila (ur.). *Ekonomski vidiki javnega sektorja. Economic Aspects of the Public Sector*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007, str. 640-648.
- Vodeb, D. in Rogina, D. Vrednotenje regionalnih razvojnih programov z vidika doseganja skladnosti regionalnega razvoja in uresničevanja lizbonskih kriterijev. V: Janez Nared (ur.). *Razvojni izzivi Slovenije*. ZRC, Ljubljana, 2009, str. 251-261.
- Zakonodaja
- Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji. Uradni list RS, št. 87/2009 in 82/2015.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS, št. 20/2011, 57/2012 in 46/2016.
- Zakon o spremembi zakona o poslancih (Zpos-D). Uradni list RS, št. 39/2011.
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Uradni list RS, št. 44/2007.
- Uredba o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike. Uradni list RS, št. 24/2011, 16/2013 in 78/2015.
- Internetni viri
- Regijska dimenzija inovacij. Raziskave in inovacije. Evropska komisija, URL=«https://ec.europa.eu/research/regions/index.cfm?pg=smart_specialisation». 18.4.2016.

